

أولاً: دور رئيس السلطة الوطنية في إصدار التشريعات

## 1- إصدار القوانين من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه " فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل الرئيس (رئيس المجلس التشريعي) المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، و يجري نشره في الجريدة الرسمية"<sup>1</sup>. وقد تناول القانون الأساسي الفلسطيني هذه الصلاحية لرئيس السلطة الوطنية في إصدار القوانين على النحو التالي:

- أ - يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية.
- ب - إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية"<sup>2</sup>.

## 2- الولاية التشريعية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي

لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"<sup>3</sup>.

ومن المعروف أن الدورة الأولى للمجلس بعد التمديد قد انتهت بتاريخ 2007/7/7، حيث تم صدور مرسوم رئاسي رقم (27) بتاريخ 2007/7/5 بدعوة المجلس التشريعي للانعقاد بتاريخ 2007/7/11، وذلك بموجب المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي التي نصت على أن (يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية...)، ولم يتم الاستجابة لدعوة الرئيس لعقد المجلس في ذلك التاريخ وذلك لأسباب تعود إلى حالة الإنقلاب على الشرعية الذي حصل في قطاع غزة، مما جعل المجلس في حالة عدم انعقاد.

وأمام هذه الحالة من تعطل عمل المجلس التشريعي دأب رئيس السلطة الوطنية على إصدار القرارات بقانون في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير وفقاً للمادة (43) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 السالفة الذكر.

<sup>1</sup> مادة (70) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي

<sup>2</sup> مادة (41) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

<sup>3</sup> مادة (43) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

## ثانياً: دور المجلس التشريعي في إصدار القوانين

" لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي.<sup>4</sup>

" يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها".<sup>5</sup>

## ثالثاً: دور الحكومة في التشريعات

" لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".<sup>6</sup>

حيث أن مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص في المصادقة على اللوائح، ويختص رئيس الوزراء بتوقيعها وإصدارها، وذلك بموجب نص القانون الأساسي مادة (68) التي نصت على أن يمارس رئيس الوزراء ما يلي: 7- توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء. 8- يقوم رئيس الوزراء بتعيين نائب له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه.

أما فيما يتعلق بمشروعات القوانين:

1. يحيل مجلس الوزراء مشاريع القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس (رئيس المجلس التشريعي) مرفقه بمذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها.
2. ترسل نسخة عن المشروع أو الاقتراح إلى كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضه على المجلس.
3. يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، و يجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة.
4. بعد المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه لقبوله فإذا رفضه اعتبر المشروع مرفوضاً وإذا وافق على قبوله أحاله إلى اللجنة المختصة لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي أجراها.
5. على الرئيس إحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لإبداء ملاحظاتها القانونية اللازمة".<sup>7</sup>

وكما هو معروف فإن " لمجلس الوزراء الحق في استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله من المجلس لاستكمال الإجراءات بشأنه".<sup>8</sup>

<sup>4</sup> مادة (56) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

<sup>5</sup> مادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي

<sup>6</sup> مادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

<sup>7</sup> مادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي

<sup>8</sup> مادة (66) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي

## رابعاً: دور الوزارات في العملية التشريعية

" يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص باقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها، و الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك. 3- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته. 4- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء".<sup>9</sup>

## خامساً: دور السلطة القضائية في التشريعات:

" ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة".<sup>10</sup>

## آلية إعداد ومناقشة مشاريع القوانين

### أولاً: دور المجلس التشريعي في قراءات مشروعات القوانين وإقرارها

من المعروف أن المجلس التشريعي هو السلطة المختصة بإقرار مشروعات القوانين ويتم تناول مشروعات القوانين في المجلس التشريعي على النحو التالي:

" 1. تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي :-

(أ) في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله.

(ب) تجرى القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً.

### ثانياً: دور الحكومة في قراءات مشروعات القوانين

إن الحكومة مسؤولة عن مشروعات القوانين التي تتقدم بها للمجلس التشريعي، حيث تتولى الحكومة مناقشة مشروعات القوانين التي تقترحها ابتداءً، وذلك قبل أن تقوم بإحالتها كمشروعات قوانين مرفقه بمذكراتها الإيضاحية للمجلس التشريعي الذي يتولى مناقشتها وإقرارها.

ويمارس مجلس الوزراء حقه في مناقشة مشروعات القوانين المعروضة أمام المجلس التشريعي، حتى تلك التي لم تقدم من جهة الحكومة، حيث فوض القانون الأساسي الحكومة طلب قراءة ثالثة لمشروعات القوانين لدى المجلس التشريعي بعد إقرارها من المجلس التشريعي بالقراءة الأولى والثانية، حيث تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره".<sup>11</sup>

<sup>9</sup> مادة (71) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003  
<sup>10</sup> مادة (100) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003  
<sup>11</sup> مادة (68) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي

وفيما يتعلق بمشاريع القوانين التي لم يبت المجلس فيها يخطر رئيس المجلس التشريعي في بداية كل دورة تشريعية مجلس الوزراء بمشروعات القوانين المقدمة منه والتي لم يبت المجلس التشريعي في قبولها، فإذا لم يطلب مجلس الوزراء النظر فيها اعتبرت غير قائمة أما إذا طلب مجلس الوزراء نظرها تطبق عليها أحكام المادة ( 65) المذكورة من النظام الداخلي للمجلس التشريعي التي تدين صلاحية مجلس الوزراء في إحالة مشاريع القوانين أو الاقتراحات إلى المجلس التشريعي " <sup>12</sup>.

وفي سياق دور الحكومة في إعداد العملية التشريعية لا بد من توضيح دور وزارة العدل وديوان الفتوى والتشريع على النحو التالي:

## 1- دور وزارة العدل

من أولى المهام التي تقوم بها الإدارة العامة للشئون القانونية في وزارة العدل هي دراسة الإقتراحات التشريعية التي تقدم من الحكومة وذلك قبل تقديمها إلى المجلس التشريعي، حيث نص قانون بشأن إعداد التشريعات على أن " يرفع ديوان الفتوى والتشريع مشروعات الأدوات التشريعية إلى أمين عام مجلس وزراء السلطة الذي يتولى إحالتها إلى لجنة وزارية تشكل بقرار من رئيس السلطة وتكون برئاسة وزير العدل وعدد من الوزراء وعضوية رئيس ديوان الفتوى والتشريع وتختص هذه اللجنة بدراسة مشروعات الأدوات التشريعية وتقديم توصياتها إلى مجلس الوزراء" <sup>13</sup>.

وكذلك يقوم مجلس الوزراء بتمرير مشروعات القوانين التي تقر بالقراءة الثانية من المجلس التشريعي وذلك لوضع الملاحظات القانونية حولها قبل إقرارها من المجلس بالقراءة الثالثة، حيث أن القراءة الثالثة تتم بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي.

## 2- دور ديوان الفتوى والتشريع

كان الديوان يتبع لوزارة العدل منذ تأسيسه سنة 1995م، إلا أنه تم صدور قرار مجلس وزراء رقم ( 58) لسنة 2005م بتاريخ 2005/5/3 يقضي بإتباع ديوان الفتوى والتشريع لمجلس الوزراء، ونقله من ضمن موازنة وزارة العدل إلى موازنة مجلس الوزراء، كما نصت المادة (3) على أنم "ينظم عمل ديوان الفتوى والتشريع بقانون".

ثم عاد وصدر قرار مجلس الوزراء رقم (138) لسنة 2006 بشأن تبعية ديوان الفتوى والتشريع لوزارة العدل.

وقد تم تأسيس الديوان بقرار رئاسي رقم ( 286) لسنة 1995 بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع حيث نصت مادة (1) على أن يشكل ديوان الفتوى والتشريع من رئيس وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والباحثين والموظفين الإداريين ويصدر بتعيين رئيس الديوان والموظفين الفنيين قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ويتم تعيين الموظفين الإداريين بقرار من وزير العدل طبقاً للأنظمة المعمول بها بناء على اقتراح رئيس الديوان.

وفي مرسوم رئاسي رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات نصت مادة (2) على أن تعد الوزارة أو الجهة المختصة مشروعات الأدوات التشريعية والاتفاقيات وما في حكمها، أو

<sup>12</sup> مادة (72) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي

<sup>13</sup> المادة (4) من قانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات

تعد العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية المطلوب أن تتضمنها المشروعات المقترحة،  
وتحيل الوزارة أو الجهة ما تم إعداده وفقاً للفقرة السابقة إلى ديوان الفتوى والتشريع لصيغة  
المشروعات المطلوبة في الصيغة القانونية الملائمة.

ونصت المادة (3) من ذات القانون أعلاه على أنه " يتولى ديوان الفتوى والتشريع دراسة  
المشروعات المقترحة وإدخال ما يراه من تعديلات عليها بما لا يغير من جوهرها والغاية  
المستهدفة منها وله في سبيل أداء مهمته أن يتشاور مع الوزارة أو الجهة المختصة وغيرهما من  
الوزارات والجهات الأخرى ذات العلاقة وأن تنسق بينها، بغرض التوصل إلى الأحكام الملائمة  
التي تحقق الغاية المستهدفة من هذه المشروعات".

كما نصت المادة (5) من ذات القانون أعلاه على أنه " بعد البت في المشروع من قبل مجلس  
الوزراء بالقبول أو الرفض أو التعديل يحال المشروع إلى الديوان لوضعه في الصيغة القانونية  
المناسبة".

ونتيجة لإنقلاب حماس على الشرعية وما ترتب عليه من تعطل لدور المؤسسات فقد توقف ديوان  
الفتوى والتشريع عن العمل بسبب الاستيلاء عليه من قبل ميليشيا حماس، ويتم الآن دراسة دعم  
وتعزيز الديوان في الضفة الغربية ليعود لممارسة دوره على ضوء الرؤيا الجديدة لوزارة العدل  
وخطة الإصلاح والتنمية لسنة 2008-2010.

**علي أبودياك**

**الوكيل المساعد  
للشؤون القانونية والمهنية**

**وزارة العدل**